

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak Januari 2001 bangsa dan negara Indonesia memulai babak baru penyelenggaraan pemerintahan, dimana Otonomi Daerah dilaksanakan di seluruh Dati II (kota dan kabupaten) yang jumlahnya mencapai 336. Hampir seluruh kewenangan pemerintah pusat diserahkan pada daerah, kecuali lima bidang; Politik Luar Negeri, Pertahanan Keamanan, Peradilan, Moneter, Fiskal dan Agama (Brahmantio,2002).

Hal ini menimbulkan peningkatan tanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan (penyediaan barang publik dan pembangunan ekonomi) di tingkat daerah yang sangat besar, khususnya pada bidang pendidikan yang merupakan unsur esensial dalam pembangunan daerah dan telah menjadi salah satu bagian utama kebutuhan penduduk. Namun, kemampuan daerah untuk mempertahankan dan meningkatkan penyelenggaraan pendidikan tersebut dapat dikatakan sangat terbatas, mengingat peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih rendah dalam penerimaan APBD daerah kota/kabupaten dan kesiapan sumber daya manusia (SDM) serta kemampuan manajemen sektor pendidikan di tingkat daerah masih sangat terbatas. (Brahmantio, 2002).

Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah didefinisikan sebagai Kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan untuk mengatur diri sendiri itu luas, nyata dan bertanggung-jawab. (Abd Rachim, 2006).

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan umum di UU Otonomi Daerah No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang telah menggantikan UU No. 22 tahun 1999. Pelaksanaan kebijakan pemerintah Indonesia tentang otonomi daerah, dimulai secara efektif pada tanggal 1 Januari 2001, merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi yang sesungguhnya. Desentralisasi sendiri mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah (dalam sidik et al, 2002, yang dikutip oleh Maemunah, 2006).

Berlakunya Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintahan daerah. UU ini menegaskan bahwa

untuk pelaksanaan kewenangan Pemda (Pemerintah Daerah), Pempus (Pemerintah Pusat) akan mentransferkan dana perimbangan kepada Pemda. Dana Perimbangan tersebut terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari bagi hasil pajak pusat. Disamping itu, Pemerintah Daerah juga memiliki sumber pendanaan sendiri berupa PAD, pinjaman daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemda. (Bambang Prakosa, 2004).

Namun, pada praktiknya, transfer dari Pempus merupakan sumber pendanaan utama Pemda untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh Pemda “dilaporkan” di perhitungan APBD. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi (kalau tidak mungkin menghilangkan) kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri (Simanjuntak dalam Sidik et al, 2002).

Di Indonesia, pada decade 1990-an, presentase transfer ini mencapai 72% pengeluaran propinsi dan 86% pengeluaran kabupaten/kota. Di Amerika Serikat, persentase transfer dari seluruh pendapatan mencapai 50% untuk pemerintah federal dan 60% untuk pemerintah daerah (Fisher, 1996 yang dikutip oleh Kesit Bambang, 2004). Khusus Negara bagian Wisconsin di AS, sebesar 47% pendapatan Pemda berasal dari transfer pempus (Deller et al, 2002 yang diikuti oleh Kesit Bambang, 2004). Di Negara-negara lain, persentase transfer atas pengeluaran Pemda adalah 85% di Afrika Selatan, 67%-95% di Nigeria, dan 70%-90% di Meksiko.

Dengan adanya transfer dana dari Pempus tersebut bagi Pemda merupakan sumber pendanaan dalam pelaksanaan kewenangannya. Namun dalam kenyataannya, transfer dana tersebut merupakan sumber dana utama Pemda untuk membiayai belanja daerah. Seharusnya kekurangan dari transfer dana tersebut diharapkan dapat diambil dari sumber pendanaan sendiri yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pendapatan asli daerah ini berkaitan dengan penerimaan daerah. Ada beberapa komponen-komponen penerimaan daerah yaitu pendapatan asli daerah, pendapatan dana perimbangan, pendapatan hasil pengelolaan kekayaan daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dana bagi hasil pajak dan bukan bagi hasil pajak.

Penerimaan Daerah Kabupaten Lamandau pada tahun 2007 terdiri dari Pendapatan Asli Daerah sebesar 9.699.701.294,85, Pendapatan Dana Perimbangan sebesar 307.454.560.587,00, dan Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah sebesar 32.146.386.971,00, jadi total Penerimaan Daerah Kabupaten Lamandau tahun 2007 sebesar 349.300.648.852,85.

Pada tahun 2008 Penerimaan Daerah Kabupaten Lamandau terdiri dari Pajak Daerah sebesar 877.275.434,00, Retribusi Daerah sebesar 1.556.039.250,00, Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah sebesar 1.152.664.727,62, Pendapatan Daerah yang sah lain-lain sebesar 8.020.740.179,32, Dana Bagi Hasil Pajak sebesar 30.884.099.766,00, Dana Bukan Bagi Hasil Pajak sebesar 10.455.873.052,00, DAU sebesar

251.739.656.000,00, DAK sebesar 33.496.000.000,00, Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus sebesar 27.576.272.200,00, Pendapatan Bagi Hasil Pajak dari Pemerintah Provinsi sebesar 5.360.871.656,00, Bantuan Keuangan Provinsi dan Daerah Lainnya sebesar 1.250.000.000,00, Pendapatan Lain-lain sebesar 930.146.121,00, jadi total Penerimaan Daerah Kabupaten Lamandau tahun 2008 sebesar 373.259.638.385,94

Pengelolaan daerah di Indonesia diatur di dalam peraturan menteri dalam negeri nomor 13 tahun 2006. Pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam peraturan menteri ini meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, azas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, penetapan APBD, penyusunan dan penetapan APBD bagi daerah yang belum memiliki DPRD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD, pengelolaan kas, penatausahaan keuangan daerah, akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, kerugian daerah, dan pengelolaan keuangan BLUD. Dalam penelitian untuk pengelolaan keuangan dana alokasi umum pada belanja daerah berpedoman pada Permnedagri nomor 13 tahun 2006.

Banyak peneliti sebelumnya menganalisis pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Pemerintah Daerah baik di Pulau Jawa, Bali, bahkan Sumatra. Pada hasil analisis di Pulau Sumatra, diperoleh hasil yaitu, PAD tidak signifikan berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Hal tersebut berarti terjadi *Flypaper Effect*. Hal ini sesuai dengan hipotesisnya yang menyatakan pengaruh DAU terhadap BD lebih besar daripada pengaruh PAD terhadap

BD diterima. Hasil ini konsisten dengan temuan-temuan sebelumnya, seperti Aaberge & Langorgen (1997), Andersson (2002), Deller et al (2002), Legrenzi & Milas (2001), Zampelli (1986) dan Sukriy & Halim (2004). (Maemunah, 2006).

Dana alokasi umum yang diberikan kepada masing-masing daerah atau kota sangat penting digunakan untuk membiayai kebutuhan sehari-hari termasuk di dalamnya belanja daerah. Pentingnya penelitian tentang dana alokasi umum ini dikarenakan dana tersebut merupakan pembiayaan kelanjutan kehidupan dalam suatu daerah. Kecukupan dana alokasi umum akan menentukan kelangsungan dan kesuksesan pembangunan daerah yang dapat bertujuan untuk meratakan pembangunan daerah.

Indonesia merupakan Negara kepulauan yang terdiri dari 33 provinsi dan 434 kabupaten/kota, yang masing-masing memiliki karakteristik kebudayaan dan adat istiadat yang berbeda, sehingga berpengaruh pada berapa besarnya pendapatan ataupun pengeluaran yang terjadi pada daerah tersebut. Keadaan yang berbeda inilah yang membuat penulis ingin meneliti bagaimana pengaruh DAU terhadap perencanaan Belanja Daerah dan apakah terjadi *flypaper effect* dari pengaruh tersebut pada Pemda Kabupaten Lamandau Kalimantan Tengah.

Pada kabupaten Lamandau Kalimantan Tengah belanja daerah sangat erat kaitannya dengan dana alokasi umum, sehingga kegiatan-kegiatan dalam daerah dipengaruhi oleh dana alokasi umum. Kegiatan pembangunan yang terdapat pada daerah Kabupaten Lamandau Kalimantan Tengah dipengaruhi

oleh dana yang telah ditransfer yaitu dana alokasi umum, apalagi Kabupaten Lamandau merupakan kabupaten yang sedang melakukan pembangunan di berbagai sektor.

Penelitian tentang dana alokasi umum yang berpengaruh terhadap belanja daerah berkaitan dengan *flypaper effect*. *Flypaper effect* merupakan suatu kondisi keuangan pemerintah daerah yang membelanjakan lebih banyak atau lebih boros dengan menggunakan dana transfer dari pemerintah pusat (DAU). Maimunah (2006) menyatakan bahwa *Flypaper Effect* disebut sebagai suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon (belanja) lebih banyak (lebih boros) dengan menggunakan dana transfer (*grants*) yang diprosikan dengan DAU dari pada menggunakan kemampuan sendiri, diprosikan dengan PAD. *Flypaper Effect* berpengaruh untuk memprediksi belanja daerah periode kedepan dan juga tidak terdapat perbedaan terjadinya *Flypaper Effect* baik pada daerah yang PAD-nya rendah maupun daerah yang PAD-nya tinggi di kabupaten/kota. Terjadinya *Flypaper Effect* dikarenakan penerimaan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah lebih rendah sehingga penggunaan dana alokasi umum meningkat dan lebih boros.

Dua sisi yang dapat terjadi pada penelitian ini yaitu terjadi atau tidaknya *Flypaper effect* pada pengaruh DAU terhadap perencanaan Belanja Daerah. Hal inilah yang mendorong penulis untuk mengadakan penelitian yang berjudul:

“PERANAN DANA ALOKASI UMUM (DAU) DALAI PERENCANAAN BELANJA DAERAH”. (Studi Kasus Pada Kabupaten Lamandau Kalimantan Tengah).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum (DAUt-1) terhadap perencanaan Belanja Daerah di Kabupaten Lamandau Kalimantan Tengah Tahun 2007-2008?
2. Bagaimana pengaruh *Flypaper Effect* DAUt-1 terhadap perencanaan Belanja Daerah di Kabupaten Lamandau Kalimantan Tengah Tahun 2007-2008?
3. Mengapa *Flypaper Effect* dapat terjadi pada prediksi Belanja Daerah di Kabupaten Lamandau Kalimantan Tengah Tahun 2007-2008?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh DAUt-1 terhadap perencanaan Belanja Daerah di Kabupaten Lamandau Kalimantan Tengah.
2. Untuk menganalisis kemungkinan terjadinya *flypaper Effect* pada Belanja Daerah di Kabupaten Lamandau Kalimantan Tengah.
3. Untuk mendeskripsikan penyebab-penyebab terjadinya *Flypaper Effect*

D. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak yaitu:

1. Bagi Pemerintahan Daerah

Memberikan masukan bagi Pemerintah Pusat maupun Daerah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang.

2. Bagi Penulis

Menambah ilmu pengetahuan dan wawasan dari informasi yang diperoleh, serta menambah pengalaman peneliti dalam bidang penelitian.

3. Bagi Dunia Pendidikan.

Memberikan sumbangan terhadap ilmu pengetahuan untuk dijadikan bahan pembelajaran dan untuk kemajuan pendidikan. Serta sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

E. Kerangka Dasar Teori

1. **Belanja Daerah atau Pengeluaran Daerah (*Local Expenditure*)**

Belanja daerah adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode Anggaran. (Abdul Halim, 2002). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdiri dari tiga komponen utama, yaitu unsur penerimaan, belanja rutin dan belanja pembangunan. Ketiga komponen itu meskipun disusun hampir secara bersamaan, akan tetapi proses penyusunannya berada di lembaga yang berbeda. Proses penyusunan

APBD secara keseluruhan berada di tangan Sekretaris Daerah yang bertanggung jawab mengkoordinasikan seluruh kegiatan penyusunan APBD. Sedangkan proses penyusunan belanja rutin disusun oleh Bagian Keuangan Pemda, proses penyusunan penerimaan dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah dan proses penyusunan belanja pembangunan disusun oleh Bappeda (Bagian Penyusunan program dan bagian keuangan). (Dedy Haryadi et al, 2001).

a. Belanja Langsung

Belanja Langsung, yaitu belanja yang dipengaruhi secara langsung oleh adanya program dan kegiatan yang direncanakan. Jenis Belanja Langsung dapat berupa Belanja Pegawai/ Personalia, Belanja Barang/ Jasa, Belanja Pemeliharaan dan Belanja Perjalanan Dinas.

Keberadaan anggaran Belanja Langsung merupakan konsekuensi karena adanya program atau kegiatan. Karakteristik Belanja Langsung adalah bahwa input (alokasi belanja) yang ditetapkan dapat diukur dan diperbandingkan dengan Output yang dihasilkan. Variabilitas jumlah komponen Belanja Langsung sebagian besar dipengaruhi oleh target kinerja atau tingkat pencapaian program atau kegiatan yang diharapkan (Hadi Muttaqin, 2009).

b. Belanja Tidak Langsung

Belanja Tidak Langsung yaitu belanja yang tidak dipengaruhi secara langsung oleh adanya program atau kegiatan. Jenis Belanja

Tidak Langsung dapat berupa Belanja Pegawai/Personalia, Belanja Barang/Jasa, Belanja Pemeliharaan dan Belanja Perjalanan Dinas.

Keberadaan Anggaran Belanja Tidak Langsung bukan merupakan konsekuensi dan atau tiada suatu program atau kegiatan. Belanja Tidak Langsung digunakan secara periodik (umumnya bulanan) dalam rangka koordinasi penyelenggaraan kewenangan pemerintah Daerah yang bersifat umum.

Belanja Tidak Langsung pada dasarnya merupakan belanja yang digunakan secara bersama-sama (common cost) untuk melaksanakan seluruh program atau kegiatan unit kerja. Oleh karena itu dalam perhitungan SAB, anggaran belanja tidak langsung dalam satu tahun anggaran (anggaran tahunan belanja tidak langsung) harus dialokasikan ke setiap program atau kegiatan yang akan dilaksanakan dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

Program atau kegiatan yang memperoleh alokasi belanja tidak langsung adalah program atau kegiatan Non Investasi. Program atau kegiatan investasi yang menambahkan aset daerah tidak menerima alokasi anggaran tahunan belanja tidak langsung, karena output program atau kegiatan investasi adalah merupakan aset daerah yang dimanfaatkan lebih satu tahun anggaran. Anggaran belanja tidak langsung hanya digunakan untuk satu tahun anggaran seperti halnya output program atau kegiatan non investasi.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa Standar Alokasi Belanja (SAB) merupakan hasil penjumlahan belanja langsung setiap program atau kegiatan dengan belanja tidak langsung yang dialokasikan pada program atau kegiatan yang bersangkutan. Jumlah belanja menjadi standar untuk mengevaluasi program atau kegiatan yang akan dilaksanakan oleh setiap unit kerja berdasarkan tingkat pencapaian program atau kegiatan yang diharapkan (Hadi Muttaqin, 2009).

Kelompok Belanja meliputi Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasi dan Pemeliharaan, dan Belanja Modal (untuk Bagian Belanja Aparatur Daerah), dan meliputi Belanja administrasi Umum, Belanja Operasi dan Pemeliharaan, Belanja Modal, Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan, dan Belanja Tidak Tersangka (Untuk Bagian Belanja Pelayanan Publik).

1) Belanja Administrasi Umum

Belanja Administrasi Umum adalah semua pengeluaran pemerintah daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau pelayanan publik dan bersifat periodik. Kelompok belanja administrasi umum terdiri atas empat jenis Belanja, yaitu :

- a) Belanja Pegawai/Personalia.
- b) Belanja Barang dan Jasa.
- c) Belanja Perjalanan Dinas.
- d) Belanja Pemeliharaan.

2) Belanja Operasi dan Pemeliharaan

Kelompok Belanja ini merupakan semua belanja pemerintah daerah yang berhubungan dengan aktivitas atau pelayanan publik.

Kelompok belanja ini meliputi jenis belanja :

- a) Belanja Pegawai/Personalia.
- b) Belanja Barang dan Jasa.
- c) Belanja Perjalanan Dinas.
- d) Belanja Pemeliharaan.

Jenis belanja antara Belanja Operasi dan Pemeliharaan dengan Belanja Administrasi Umum memang sama, tapi yang berbeda adalah pada Objek Belanjanya.

3) Belanja Modal

Belanja Modal merupakan belanja pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu anggaran dan akan menambah asset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja Belanja Administrasi Umum. Kelompok belanja ini mencakup Jenis Belanja baik Untuk Bagian Belanja Aparatur Daerah maupun Pelayanan Publik.

4) Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan

Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan berbentuk kegiatan pengalihan uang dan atau barang dari Pemerintah Daerah. Kelompok

Belanja ini terdiri atas Jenis Belanja yang hanya untuk Bagian Belanja Pelayanan Publik, seperti Belanja Bagi Hasil Pajak kepada Pemerintah Kabupaten/Kota (bagi provinsi), Belanja Bantuan Keuangan kepada Organisasi Kemasyarakatan, Belanja Bantuan Keuangan kepada Organisasi Profesi, dan belanja lainnya.

5) Belanja Tidak Tersangka

Kelompok Belanja Tidak Tersangka adalah belanja Pemerintah Daerah untuk Pelayanan Publik dalam rangka mengatasi bencana alam dan atau bencana sosial. Kelompok Belanja ini terdiri atas Jenis Belanja Tidak Tersangka.

2. Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pembelanjaan. Adapun cara menghitung DAU menurut ketentuan adalah sebagai berikut :

- 1) Dana Alokasi umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.
- 2) Dana Alokasi umum (DAU) untuk daerah propinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari dana alokasi umum sebagaimana ditetapkan diatas.
- 3) Dana Alokasi umum (DAU) untuk suatu daerah kabupaten/kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah dana alokasi umum

untuk daerah/kabupaten yang ditetapkan APBN dengan porsi daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

- 4) Porsi daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud di atas merupakan proporsi bobot daerah kabupaten/kota di seluruh Indonesia. (Prakosa, 2004)

Sejak akhir dekade 1950-an, dalam literature ekonomi dan keuangan daerah, hubungan pendapatan dan belanja daerah didiskusikan secara luas, serta berbagai hipotesis tentang hubungan ini diuji secara empiris. Seperti yang dinyatakan oleh Holtz-Eakin et al (1985), yang dikutip oleh Maemunah (2006), bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari Pempus dengan belanja pemerintah daerah. Analisisnya menggunakan model *maximizing under uncertainty of intertemporal utility function* dengan menggunakan data runtun waktu selam tahun 1934-1991 untuk mengetahui seberapa jauh pengeluaran daerah dapat dirasionalkan melalui suatu model.

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang dimulai sejak 1 Januari 2001, maka Pemerintah Daerah diberi kewenangan yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengelola daerahnya sendiri.

Dalam menjalankan tugasnya sebagai daerah otonom, Pemerintah Daerah sangat bergantung pada dana perimbangan dari Pemerintah Pusat

berupa bagi hasil pajak, baga hasil SDA, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Alokasi Umum yang merupakan penyangga utama pembiayaan APBD sebagian besar terserap untuk belanja pegawai, sehingga belanja untuk proyek-proyek pembangunan menjadi sangat berkurang.

Berikut adalah formulasi yang digunakan untuk menghitung besarnya DAU suatu daerah:

Tabel 1. Formulasi Untuk Menghitung Besarnya DAU

Besarnya DAU	DAU untuk Provinsi	DAU untuk Kabupaten/Kota
26% X PDN APBN	10% X 26% PDN APBN	90% X 26% PDN APBN
DAU untuk Suatu Provinsi : Bobot Provinsi yang bersangkutan X Jumlah DAU seluruh Daerah Provinsi		
DAU untuk Suatu Kabupaten/Kota : Bobot Kabupaten/Kota yang bersangkutan X Jumlah DAU seluruh Daerah Kabupaten/Kota		

Sumber: Peraturan Presiden RI Nomor 110 Tahun 2007

Dalam UU No.32/2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda, Pempus akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Disamping dana perimbangan tersebut, pemda

mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Seharusnya dana transfer dari Pempus diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemda untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya pula secara transparan dan akuntabel.

Namun, pada praktiknya, transfer dari Pempus merupakan sumber pendanaan utama Pemda untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh Pemda “dilaporkan” di perhitungan APBD. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi (kalau tidak mungkin menghilangkan) kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri. Hal ini seperti disebutkan oleh Simanjuntak dalam Sidik et al, 2002.

3. Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah (BD)

Sejak akhir dekade 1950-an, dalam literature ekonomi dan keuangan daerah, hubungan pendapatan dan belanja daerah didiskusikan secara luas, serta berbagai hipotesis tentang hubungan ini diuji secara empiris. Seperti yang dinyatakan oleh Holtz-Eakin et al (1985), yang dikutip oleh Maemunah (2006), bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari Pempus dengan belanja pemerintah daerah. Studi Legrensi dan Milas (2001), menggunakan sample municipalities di Italia,

menemukan bukti empiris bahwa dalam jangka panjang transfer berpengaruh terhadap belanja daerah. Secara spesifik mereka menegaskan bahwa variable-variabel kebijakan pemda dalam jangka pendek disesuaikan (*adjusted*) dengan transfer yang diterima (Maemunah, 2006).

Dalam literatur ekonomi dan keuangan daerah, hubungan dana alokasi umum dan belanja daerah didiskusikan secara luas sejak akhir dekade 1950-an dan berbagai hipotesis tentang hubungan tersebut diuji secara empiris (Chang dan Ho, 2002). Sebagian studi menyatakan bahwa dana alokasi umum mempengaruhi belanja, sementara sebagian lainnya menyatakan bahwa belanjalah yang mempengaruhi dana alokasi umum (Aziz, 2000; dan Doi, 1998). Sementara studi tentang pengaruh dana alokasi umum dari Pempus terhadap keputusan pengeluaran atau belanja Pemda sudah berjalan lebih dari 30 tahun (Gamkhar dan Oates, 1996).

Secara teoritis, respon tersebut akan mempunyai efek distributif dan alokatif yang tidak berbeda dengan sumber pendanaan lain, misalnya pendapatan pajak daerah (Bradford dan Oates, 1971). Namun, dalam studi empiris hal tersebut tidak selalu terjadi. Artinya, stimulus terhadap pengeluaran daerah yang ditimbulkan oleh transfer atau *grants* tersebut sering lebih besar dibandingkan dengan stimulus dari pendapatan (pajak) daerah sendiri (*flypaper effect*). Disebutkan bahwa dana alokasi umum digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari seperti belanja daerah.

Holzt-eakin et al (1985) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara alokasi dana umum dengan belanja Pemerintah daerah. Secara spesifik ditegaskan bahwa variabel-variabel kebijakan Pemda dalam jangka pendek disesuaikan (*adjusted*) dengan transfer yang diterima, sehingga memungkinkan terjadinya respon yang *non-linier* dan *asymmetric*.

Studi Holzt-Eakin et al (1994) menganalisis model *maximizing under uncertainty of intertemporal utility function* dengan menggunakan data runtun waktu selama tahun 1934-1991 untuk mengetahui seberapa jauh pengeluaran daerah dapat dirasionalkan melalui suatu model, dimana keputusan-keputusan didasarkan pada ketersediaan sumberdaya secara permanen, bukan ketersediaan yang sifat-nya temporer. Mereka menemukan bahwa semua *current spending* ditentukan oleh *current resources*. Studi Holzt-Eakin et al (1985) menemukan bahwa *grants* tahun lalu dapat memprediksi belanja tahun ini, namun sebaliknya, belanja tahun lalu tidak dapat memprediksi pendapatan tahun berjalan.

Dalam jurnalnya, Bambang Prakosa (2004) menjelaskan bahwa sebagian studi menyatakan bahwa pendapatan mempengaruhi belanja, sementara sebagian lainnya menyatakan bahwa belanjalah yang mempengaruhi pendapatan. Sementara studi tentang pengaruh transfer atau grants dari pempus terhadap keutusan pengeluaran atau belanja Pemda sudah berjalan lebih dari 30 tahun.

Berdasarkan konsep-konsep tersebut diatas, maka hipotesis alternatif untuk melihat pengaruh DAU tahun berjalan (DAUt-1) terhadap perencanaan Belanja Daerah tahun berjalan (BDt) untuk Pemda Kabupaten Lamandau Kalimantan Tengah adalah sebagai berikut :

H1 : DAUt-1 berpengaruh positif terhadap perencanaan BDt

F. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional berfungsi untuk menjelaskan suatu konsep permasalahan yang diteliti supaya nantinya penelitian tersebut tidak menimbulkan kesalahpahaman dikarenakan salah pengertian dari beberapa poin-poin tertentu, oleh karenanya hasil penelitian ini harus diperjelaskan secara singkat. Adapun definisi konsepsional yang digunakan untuk menjelaskan poin-poin tersebut diantaranya :

1. Belanja daerah adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode Anggaran. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdiri dari tiga komponen utama, yaitu unsur penerimaan, belanja rutin dan belanja pembangunan.
2. Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pembelanjaan.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah bagian dari sebuah penelitian yang dapat menjelaskan ataupun memberitahukan bagaimana caranya mengukur variabel dari permasalahan yang ada sehingga dapat mempermudah diadakannya penelitian. Sehingga definisi operasional merupakan sebuah jembatan diantara tingkatan konseptual dan teoritis dengan tingkat observasional empiris. Definisi operasional merupakan unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Dengan kata lain, definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel.¹

Defenisi operasional dijadikan pegangan dalam melakukan penelitian. Adapun defenisi operasional ini dimaksudkan untuk memperjelas dan memperinci konsep yangtelah dikemukakan. Dalam penelitian ini defenisi opsional yang diperlukan berupa defenisi tentang variabel-variabel yang terkait dengan penelitian. Sebagai pedoman dalam melakukan penelitian, variabel-variabel yang digunakan adalah:

1. Belanja Daerah

a. Belanja Langsung

- 1) Belanja Pegawai dan Personalia.
- 2) Belanja Barang dan Jasa
- 3) Belanja Modal

b. Belanja Tidak Langsung

¹ Masri Singarimbun, dan Sofian Effendi, Metode Penelitian Survai, LP3 ES, Jakarta, 1989, hal. 46.

- 1) Belanja Pegawai dan Personalia.
- 2) Belanja Bunga
- 3) Belanja Subsidi
- 4) Belanja Hibah
- 5) Belanja Bantuan Sosial
- 6) Belanja Bagi Hasil
- 7) Belanja Bantuan Keuangan
- 8) Belanja Tak Terduga

2. Dana Alokasi Umum (DAU)

H. Metode Penelitian

Metode yang dipergunakan untuk memperoleh data-data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini menitikberatkan tentang dana alokasi umum terhadap perencanaan belanja daerah sehingga penelitian ini digolongkan menjadi penelitian deskriptif. Jenis penelitian yang digunakan yaitu berupa metode deskriptif kuantitatif, dimana metode tersebut merupakan penjelasan dari suatu permasalahan secara kualitatif dan secara kuantitatif. Penelitian deskriptif adalah penyelidikan yang diadakan untuk memperoleh fakta-fakta dari gejala-gejala yang ada dan mencari keterangan. Definisi metode deskriptif kualitatif sendiri merupakan jenis penilaian yang

memberikan gambaran ataupun uraian atas suatu keadaan se jelas mungkin tanpa adanya perlakuan yang special terhadap objek yang diteliti.²

2. Jenis Data

a. Data Primer,

Indonesia adalah Negara kepulauan yang merupakan campuran dari berbagai macam suku dan budaya. Indonesia terbagi menjadi 33 provinsi dan 434 kabupaten. Data yang dianalisis dalam penelitian ini adalah Kabupaten Lamandau Kalimantan Tengah. Alasan pemilihan sample adalah (1) Ketersediaan data, dan (2) Keterbatasan Dana. Data yang dianalisis selama 1 tahun yaitu tahun 2007-2008.

b. Data Sekunder,

Data khusus yang dianalisis dalam penelitian ini adalah data yang bersumber dari Laporan Realisasi Anggaran APBD dari sebagian pemerintah Kabupaten Lamandau Kalimantan Tengah yang berupa Laporan Realisasi Dana Alokasi Umum (DAU), dan Laporan Anggaran Belanja Daerah (BD) tahun 2007 sampai tahun 2008. Yang diperoleh dari situs Sistem Informasi Keuangan Daerah Departemen Keuangan RI, melalui internet.

3. Teknik Pengumpulan Data

² Rony Koutour, D. M. S.Ph. D, Metode Penelitian, Penerbit PPM, Jakarta, 2003, hal. 105.

a. Metode Observasi

Metode ini dilaksanakan dengan melakukan pengamatan terhadap Realisasi Belanja Daerah, Dana Alokasi Umum Kabupaten Lamandau Kalimantan Tengah

b. Metode Studi Pustaka

Metode ini dilaksanakan dengan melakukan studi kepustakaan melalui buku-buku referensi yang relevan.

c. Kajian Dokumen

Metode ini dilaksanakan dengan mengkaji form-form, laporan- laporan, arsip.

4. Teknik Analisis Data

Teknik yang digunakan didalam menganalisa data yaitu berupa teknik analisa kualitatif dan kuantitatif. Teknik analisa kualitatif, dimana nantinya data yang diperoleh digambarkan dengan menggunakan kata-kata, ataupun kalimat-kalimat, yang dipisahkan menurut kategori paragraf, sehingga akan diperoleh suatu kesimpulan secara keseluruhan. Selanjutnya menganalisa dengan menggunakan gejala ataupun objek dari yang diteliti, dan data tersebut harus dapat diinterpretasikan atas dasar teori yang ada serta memaknai makna yang bersifat menyeluruh. Dengan demikian laporan penelitian ini nantinya akan bersifat kutipan-kutipan dari beberapa data yang diperoleh dilapangan baik data yang diperoleh dari proses wawancara, kuisioner, ataupun dokumentasi.

Analisa kualitatif adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar.³

Analisa kuantitatif pada penelitian ini menggunakan analisis regresi sederhana. Hal ini dikarenakan untuk mengetahui besarnya pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah, sehingga diperlukannya pengujian secara statistik. Dengan pengujian secara statistik maka dapat diketahui seberapa jauh pengaruh DAU terhadap BAD di Kabupaten Lamandau Kalimantan Tengah.

³ Matthew B. milles, dkk, Analisa Data Kualitatif, Jakarta, PT UI Press, 1992, hal. 16-18.